



Prof. Lutz Leisering PhD

Varianten der Grundsicherung im Alter Internationale Perspektiven

FNA-Jahrestagung

31. Januar/1. Februar 2019, Berlin

“Mindestsicherungselemente in der Alterssicherung”

„Residual, aber fundamental“

(Bahle u.a. 2011)

- Empfängerkreis und Ausgaben für Grundsicherung begrenzt, aber überragende Bedeutung im Sozialstaat (Menschenwürde, letztes Netz)
- Politisch ungeliebt
- Grundsicherung lange wenig beachtet, auch in Wissenschaft
 - Daten und internationaler Vergleich schwierig
- Bedeutungszunahme:
 - globaler Norden: möglicher Anstieg von Grundsicherung in der Zukunft
 - globaler Süden: seit 2000ern massive Verbreitung

Gliederung

1. Historische Ursprünge und Typen
2. Grundsicherung im sozialstaatlichen Kontext
3. Der globale Norden
4. Der globale Süden
5. Wirkungen
6. Ursachen
7. Vergleich globaler Norden und Süden
8. Fazit



Daten

- **Globaler Norden:**
 - EuMin (Minimum Income Protection in Europe; Vanessa Hubl, Thomas Bahle, MZES, Universität Mannheim)
 - CSB-MIPI (CSB-Minimum Income Protection Indicators database, Herman Deleeck Centre for Social Policy, Antwerpen)
 - OECD (2017), ILO (2017)

- **Globaler Süden:**
 - FLOORCASH-SocPen (Universität Bielefeld; DFG-Projekt FLOOR, Tobias Böger, Lutz Leisering, www.floorcash.org)
 - HelpAge International



1. Historische Ursprünge und Typen

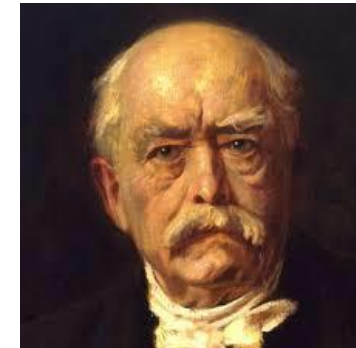
Urväter staatlicher sozialer Sicherung

1536: Heinrich der VIII

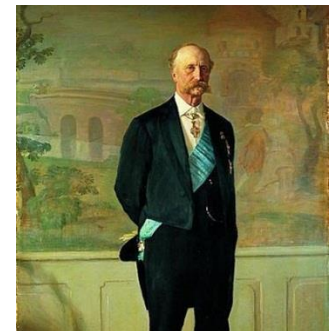


18. Jahrhundert:
*entstehender moderner
Verwaltungsstaat*

1883-89: Bismarck



1891: der dänische Ministerpräsident
Jacob Brønnum Scavenius ESTRUP



Vier Modelle sozialer Sicherung – vier Gerechtigkeitsnormen

- **Armenpolitik:** Sozialhilfe
 - Soziale Frage als Armutsfrage
 - **Bedarfsgerechtigkeit**
- **„Versorgungspolitik“:** „Alimentation“
 - Loyalisierung staatsnaher Bediensteter
 - Anerkennung besonderer Leistungen für die Allgemeinheit, auch „Entschädigung“
 - **„Verdienst“** als Gerechtigkeitsnorm
- **Arbeiter-/Beschäftigtenpolitik:** Sozialversicherung („Bismarck“)
 - Soziale Frage als Arbeiterfrage
 - **Leistungsgerechtigkeit**
- **Bürgerpolitik:** universale Leistungen („Beveridge“)
 - Soziale Frage als Ungleichheitsfrage (sozialdemokratische Variante)
 - Armutsfrage (liberale Variante)
 - **Teilhabeerechtigkeit** (social citizenship)

Typen der Grundsicherung im Alter

- **Sozialhilfe**
 - **Allgemeine**, nicht-kategoriale Sozialhilfe
 - **Alterssozialhilfe**
- **Universelle Renten** (Volksrenten, Bürgerrenten)
 - z.T. „**pension-tested**“
- Grundrenten wegen besonderen **Verdienstes** oder Opferstatus (selten)
- In Sozialversicherung **eingebaute** Mindestleistungen
 - Normativ hybrid
 - z.T. mit Bedürftigkeitsprüfung

Und: Bedingungsloses Grundeinkommen (nur Modell)



2. Grundsicherung im sozialstaatlichen Kontext

Sozialstaatsmodelle: unterschiedliche Akzentuierung von Grundsicherung und Lebensstandardsicherung

		Grundsicherung	
		stark	schwach
Lebens- standard- sicherung	stark	<u>Mehrebenen-Sozialstaat</u> (sozialdemokratisches Wohlfahrtsstaatsregime) <i>Schweden, Norwegen, Finnland</i>	<u>Sozialversicherungsstaat</u> (konservatives Wohlfahrtsstaatsregime) <i>Deutschland, Österreich, Belgien, Italien, Frankreich</i>
	schwach	<u>Grundsicherungsstaat</u> <i>Niederlande, Dänemark</i>	<u>Residualer Wohlfahrtsstaat</u> (liberales Wohlfahrtsstaatsregime) <i>UK, Irland</i>

Das ungeliebte soziale Sicherungssystem: die prekäre Legitimität bedürftigkeitsgeprüfter Grundsicherung

- Unbehagen in **allen politischen Lagern**: Stigmatisierung (UK: poor law Tradition), „Abhängigkeit“, Fehlanreize (bzgl. Arbeit, private Vorsorge); Ermessensspielräume, niedrige Leistungen
 - Sozialhilfe z.T. nicht als „soziale Sicherung“ gesehen
 - Aber GS für Alte hat etwas höhere Legitimität als Sozialhilfe für Erwerbsfähige (Alte als „deserving“ in Europa und globalem Süden)

- In **globalen Diskursen**: internationale Organisationen lehnen bis in 1990er Sozialgeldtransfers an arme Menschen im globalen Süden generell ab (von Gliszczynski 2015, FLOOR)
 - Akzeptanz entwickelte sich erst in den 2000ern
 - Aber schon 1994 Grundsicherung im Alter als untere Säule im Drei-Säulen-Modell der Weltbank (World Bank 1994)

- GS unentbehrlich als **letztes Auffangnetz** (Menschenwürde)
 - In Artikel 9 des UN-Sozialpaktes **menschenrechtlich** fundiert (General Comment, UN 2008)

Grundsicherung ist vielgliedrig

In vielen Ländern des globalen Nordens gibt es **zwei Ebenen von Grundsicherung** im Alter

- Z.B. in Schweden die *garantipension* (nur pension-tested), darunter eine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung
- Zeigt **normative Heterogenität** selbst innerhalb von Grundsicherung
- Grundsicherungsleistungen sind oft **viel mehr als der Regelsatz** zum Lebensunterhalt:
 - Miete, Gesundheitsversorgung, Hilfen in besonderen Lebenslagen, Einzelleistungen
 - Große Unterschiede zwischen Ländern; Daten unzureichend, Ländervergleiche unzuverlässig



3. Der globale Norden



Grundrenten in Europa

	Bedürftigkeitsprüfung	Länder
Universale Rente	nein	Dänemark (z.T.), Finnland (bis 2001), Niederlande, Schweden (bis 2003)
Universale Rente (aber Anrechnung vorgeordneter öffentlicher Renten)	„pension-tested“	Schweden (seit 2003), Finnland (seit 2001)
Sozialhilfe für Alte	ja	Belgien, Deutschland (seit 2003), Spanien, Finnland (seit 2002), Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Schweden (seit 2003), Vereinigtes Königreich
Allgemeine Sozialhilfe	ja	Deutschland (bis 2002), Vereinigtes Königreich (bis 1998), Luxemburg (2012)
Mindestleistungen innerhalb Sozialversicherung	teilweise; zudem Beitragszahlungen erforderlich	Belgien, Frankreich, Italien, Polen, Portugal, Spanien, Tschechien, Ungarn und weitere

Folgerung:

Universale Renten („Volksrenten“): ein Auslaufmodell

- Kaum noch Länder mit universeller Rente als Grundsicherung (nur noch Niederlande, z.T. Dänemark)
- Schweden:
 - Volksrente seit 2003 nicht mehr universell, und nur nach 40 Jahren Residenz
 - seit 1959 Bürgerversicherung (Sozialversicherung als Bürgerpolitik)
- Kaum noch Länder mit universeller Rente als primäre Alterssicherung (nur Neuseeland, Irland: reines Beveridge-Modell)

Wie viele Menschen beziehen wie viel Grundsicherung im Alter?

	Leistungsbezieher (in % der Alten 65+)	Leistungshöhe (in % des Durchschnittslohns)
Universale Grundsicherung (inkl. pension-tested)	50-98	20
Bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung	1-2 (Skandinavien) 2-3 (Kontinentaleuropa) > 20 (UK, Irland)	18
Grundsicherung in Sozialversicherungen	1-7	26



Empfänger von Grundsicherung (bedürftigkeitsgeprüft): Rückgang

- Überwiegend Rückgang/wenig Veränderung in den europäischen Ländern! (1992-2012)
- Trotz schwerer wirtschaftlicher Verwerfungen in dem Zeitraum
 - Verzögerter Effekt in der **Zukunft?**

Sozialhilfebezug generell hat dagegen in den letzten Jahrzehnten in mehreren Ländern zugenommen

Universale GS (Schweden, Finnland): Halbierung der Empfängerzahl durch pension test (seit 2001, 2003)

Leistungshöhe von Grundsicherung: stabil

(Goedemé/Marchal 2016)

- Stabilität des Niveaus der GS in den letzten 20 Jahren, teilweise Leistungssteigerungen
- Auch in Krise (2008-2012)
- Also kein „Sozialabbau“, trotz teilweisen Abstrichen in anderen Sicherungssystemen



4. Der globale Süden

Social Protection & Labor

DISCUSSION PAPER

NO. 1703

Social Citizenship for Older Persons? Measuring the Social Quality of Social Pensions in the Global South and Explaining Their Spread

Tobias Böger and Lutz Leisering



July 2017



WORLD BANK GROUP
Social Protection & Labor

OXFORD

the **GLOBAL RISE** of **SOCIAL CASH TRANSFERS**

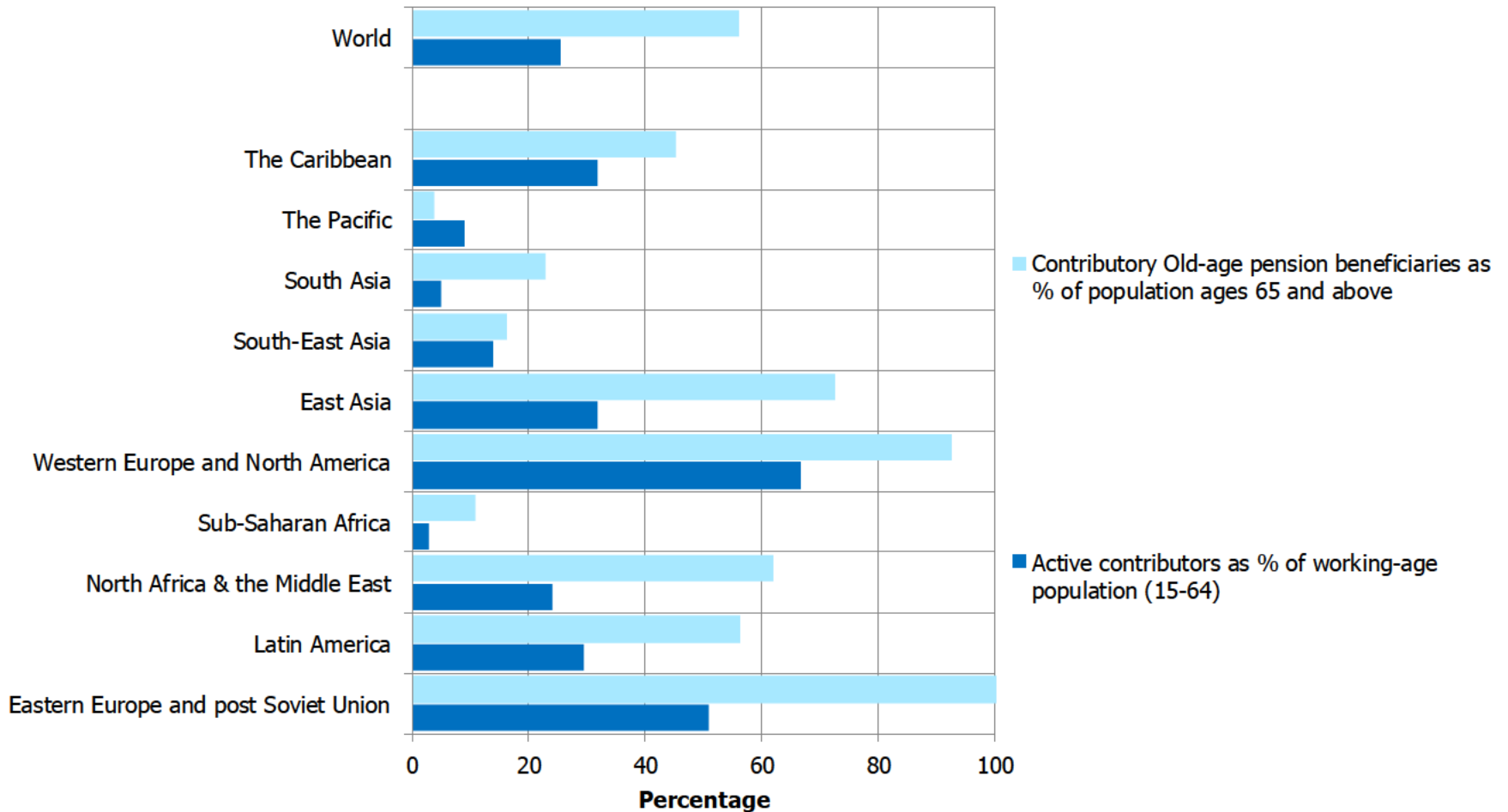
*How States & International Organizations Constructed
a New Instrument for Combating Poverty*



LUTZ LEISERING



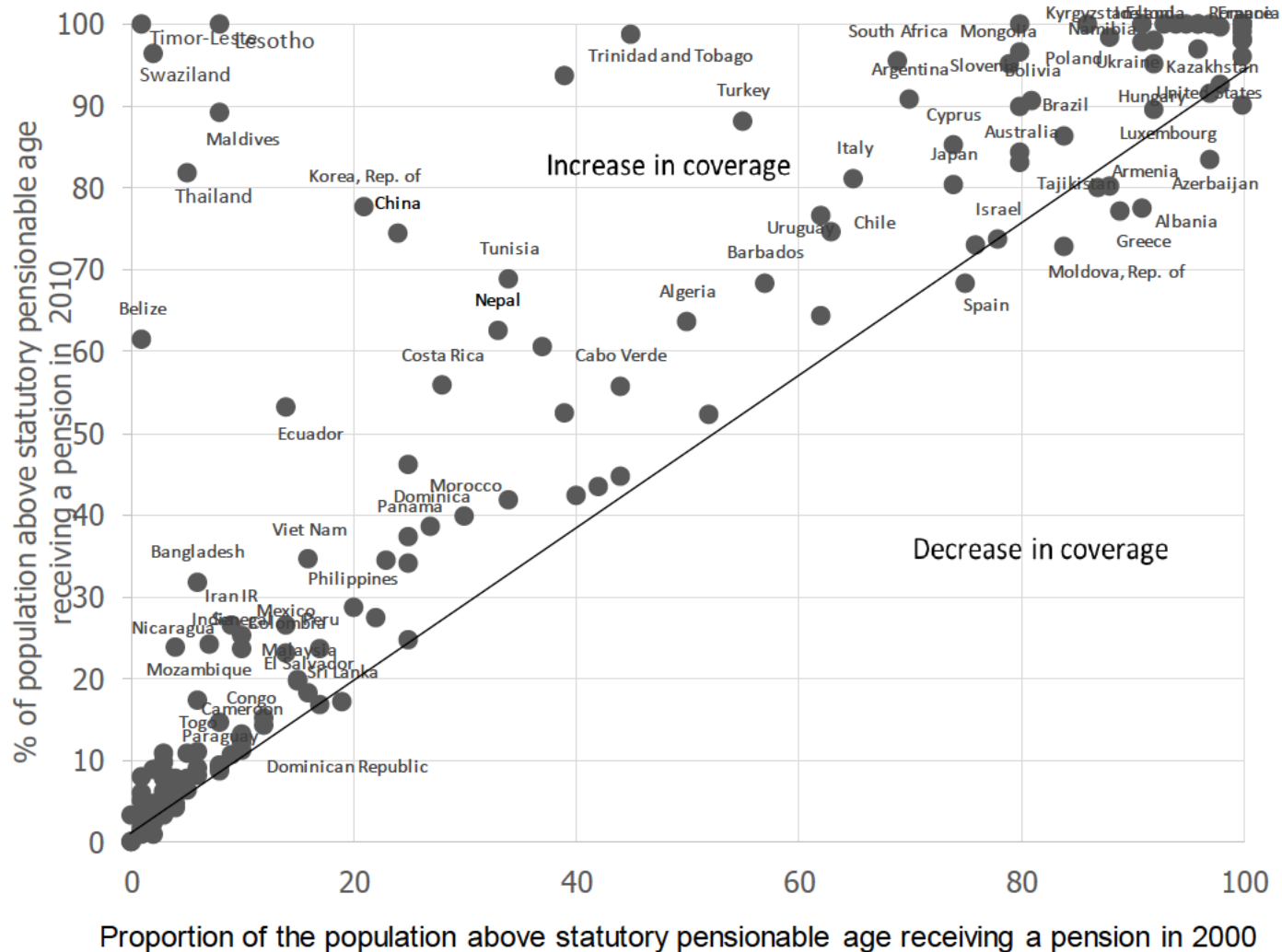
Deckungslücke beitragsbasierter Renten



Quelle: nach Weltbank (2014), UN (2013)



Zunehmender Deckungsgrad von Renten 2000 - 2010



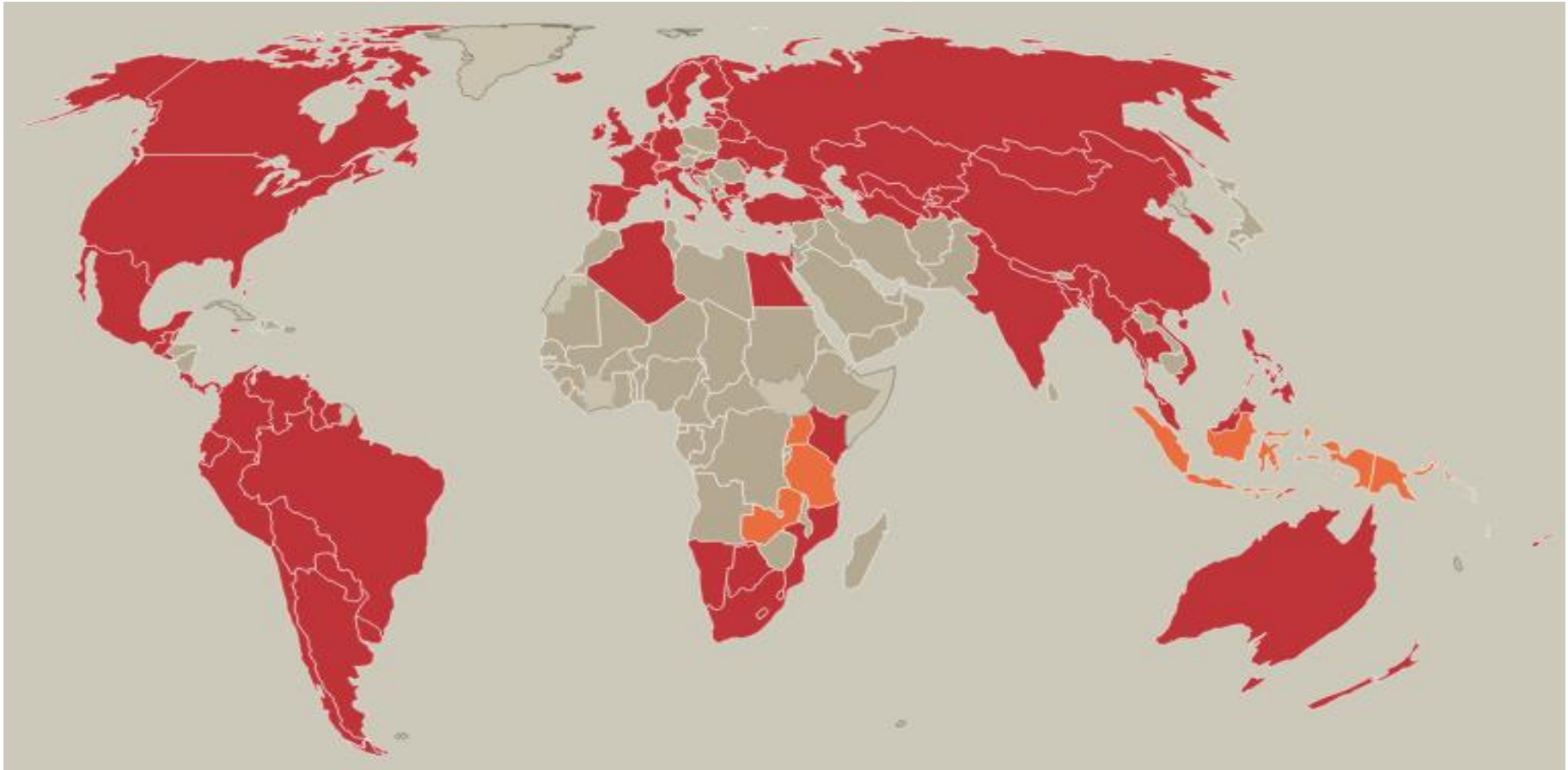
Quelle: ILO (2014)

Beitragsfreie Renten („social pensions“)

- Reagieren auf **Deckungslücke** der Sozialversicherung
- Frühester und größter Typ von **Sozialgeldtransfers** (Social Cash Transfers)
 - Verbreitungsschub seit 1990er
 - In **73** Ländern (HelpAge 2017) (ca. 50% des globalen Südens)
 - Frühe Anfänge, z.B. Südafrika 1928
- Von allen großen **internationalen Organisationen** befürwortet (seit 2000er)
- **Kontroverse:** bedürftigkeitsgeprüft oder universal?
 - Real 83% bedürftigkeitsgeprüft
- Vereinzelt: Leistungen für Märtyrer und Kriegsveteranen („Verdienst“)



Die Verbreitung von Sozialrenten

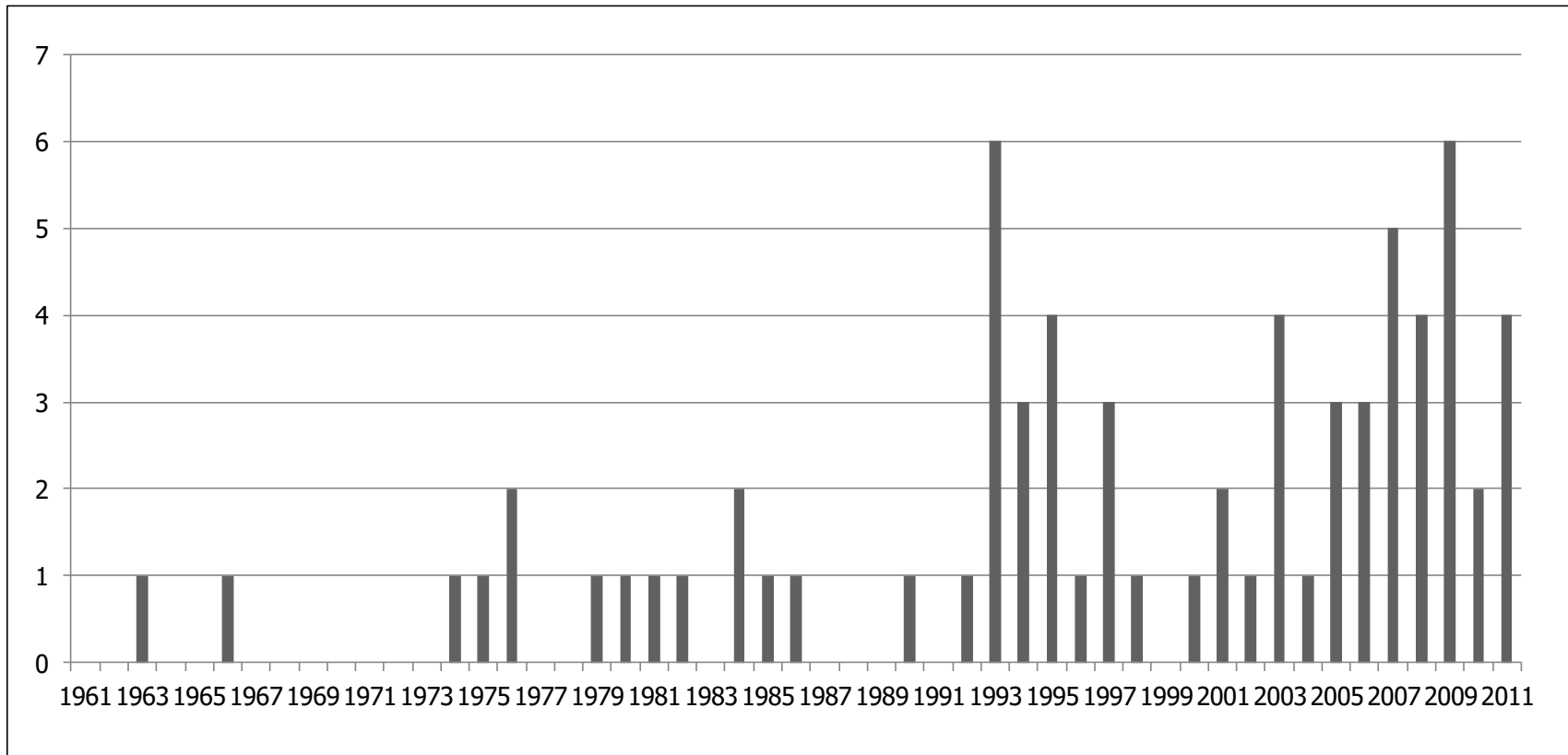


Rot: nationale Sozialrente **orange:** regionale Sozialrente **grau:** keine Sozialrente



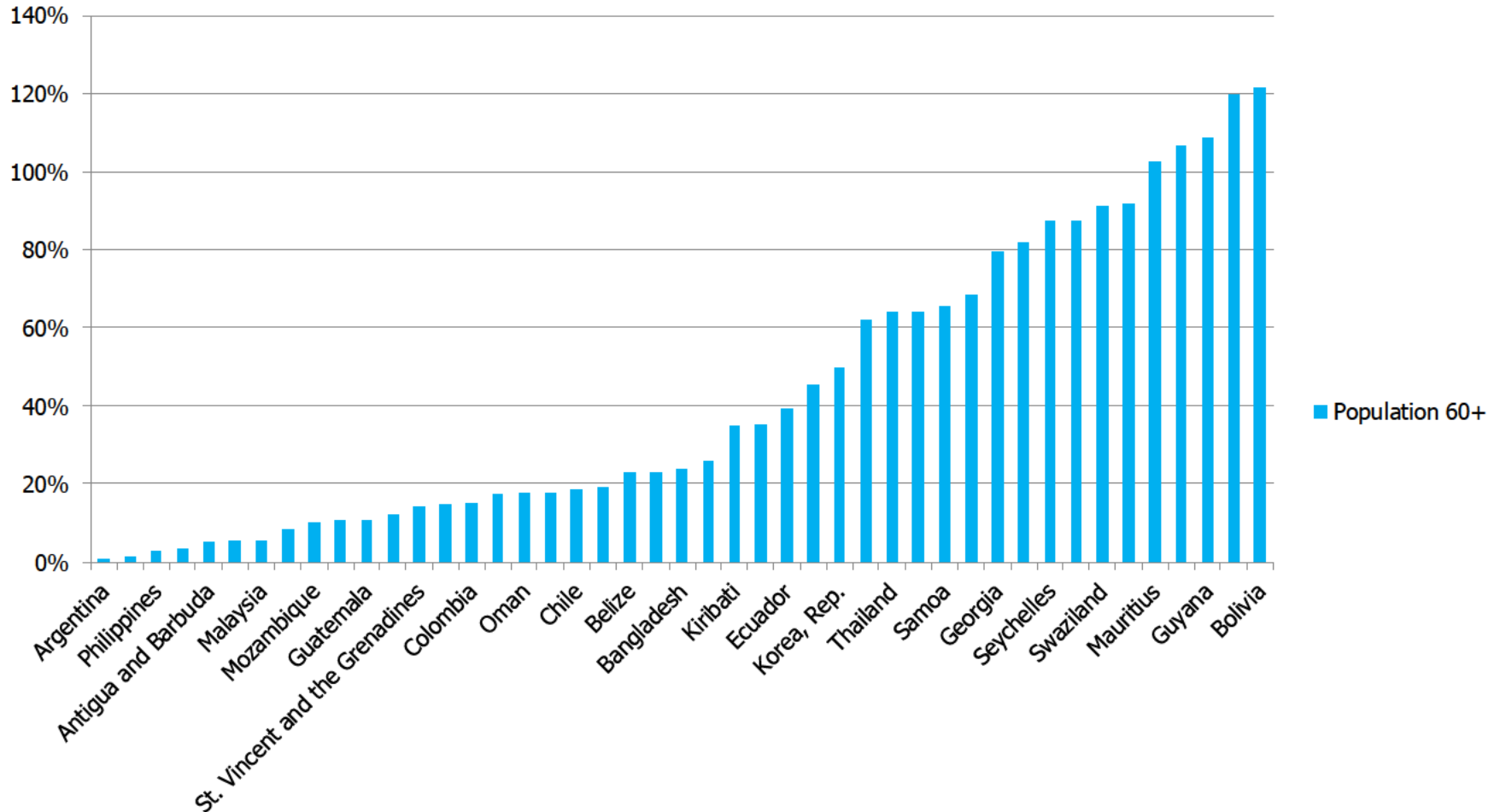
Einführung und Reform von Sozialrenten: in Wellen seit den 1990ern

Source: FLOORCASH-SocPen





Deckungsgrad von Sozialrenten: sehr unterschiedlich



Bedürftigkeitsprüfung bei Sozialrenten

Source: FLOORCASH-SocPen

Universell	Pension tested	General means test	Bedürftigkeitsgeprüft	
			Minimum standard (Northern ideal type)	Poverty test Ascribed poverty targeting
Kiribati	Tajikistan	Chile**	Argentina	Dominican Republic
Samoa	Bahamas, The	South Africa	Uruguay	Mozambique
Guyana	Guatemala	Korea, Rep.	Brazil	Malaysia
Botswana	Armenia	Swaziland	Trinidad and Tobago	Kenya
Timor-Leste	Uzbekistan		Venezuela, RB	Algeria
Mauritius	Kyrgyz Republic		Costa Rica	Oman
Kazakhstan	Peru		Turkey	Belize
Georgia	Mexico			Egypt, Arab Rep.
Bolivia	St. Vincent and the Grenadines			Vietnam*
Namibia	Panama			El Salvador
Suriname	Mongolia			Indonesia
Brunei Darussalam	Barbados			Philippines
Seychelles	Lesotho			Paraguay
Uganda	Thailand			Ecuador
Nepal	Maldives			India
	China			Colombia
	Azerbaijan			Jamaica
	Turkmenistan			Bangladesh
	Vietnam*			Antigua and Barbuda
	St. Kitts and Nevis			Cape Verde

Italics: Pilot programme

*: differentiated by age

** : additionally pension-tested





Altdemonstration in Bangladesh (2003), u.a. für Sozialrenten

- Bezug auf **Menschenrechte**
- Bezug auf **Entwicklung**: alte Menschen als zu Entwicklung beitragend, nicht nur als bedürftig und passive Empfänger von Almosen.
- **Multilaterale Politik** zählt: Anlass ist der Weltaltentag, Organisator eine lokale NGO (RIC) im Netzwerk von HelpAge International.



5. Wirkungen

Wirkungen von Grundsicherung schwer festzustellen

- Geringe Zahl von GS-Empfängern kann starke vorgeordnete Systeme anzeigen (Deutschland) oder schlechte GS
- Ein hohes Leistungsniveau kann wünschenswert sein, führt aber (bei bedürftigkeitsgeprüften Systemen) zu mehr Empfängern (Grundsicherungsparadoxon)
- Bei zwei-ebigen GS-Systemen zeigt eine hohe Empfängerzahl der unteren Ebene (Sozialhilfe) ceteris paribus einen Mißerfolg der GS (erste Ebene) an (Beispiel UK)

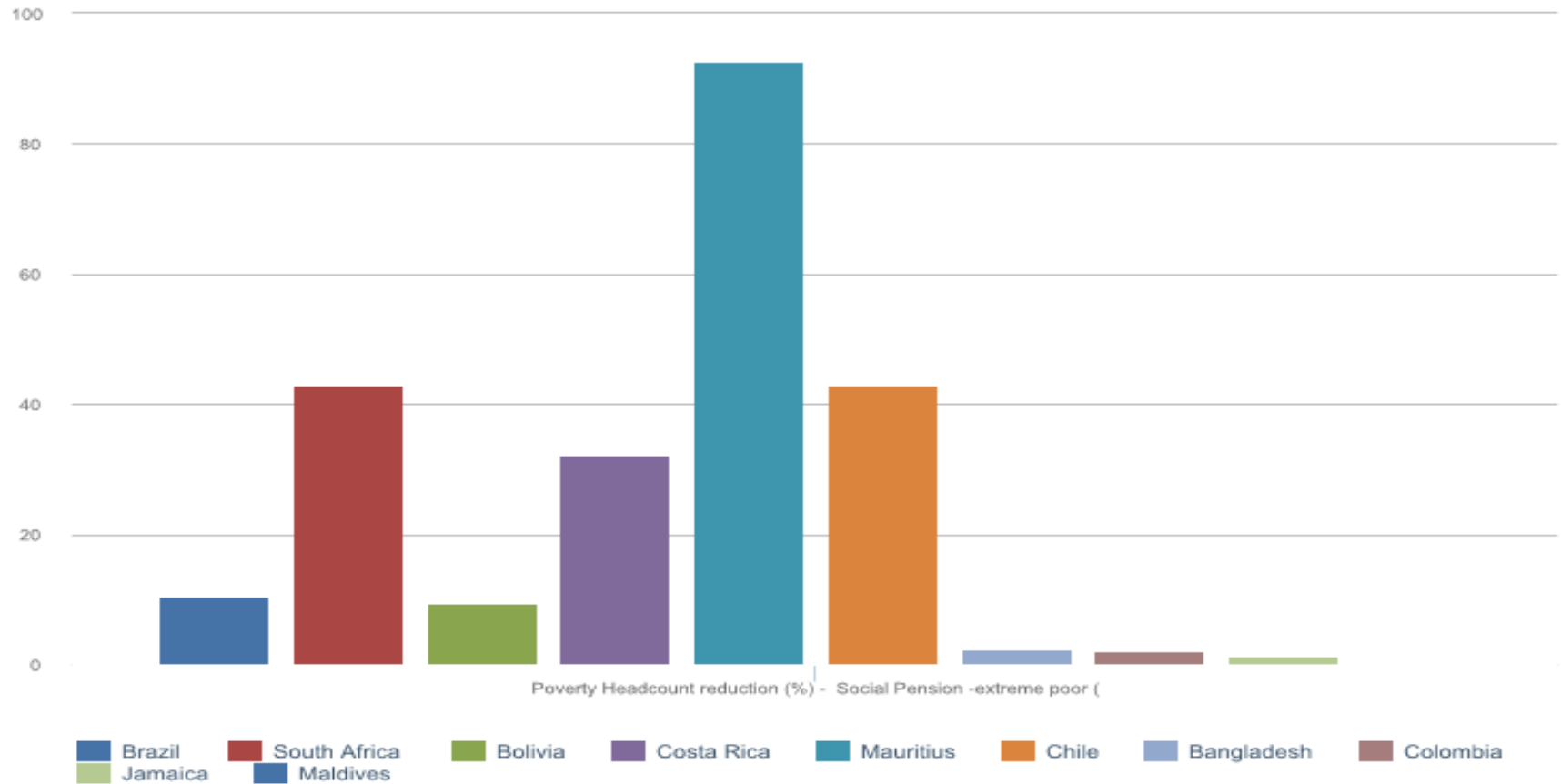
Wirkungen von Grundsicherung – der globale Norden

- **Armutsverminderung**
 - Aber mehr durch vorgeordnete Systeme
 - Empfängerzahlen ambivalent: zeigen Armutsverminderung an, aber auch Armut („**bekämpfte Armut**“)
- Jenseits des Materiellen: GS kann **Anerkennung**, sozialen Status und Autonomie vermitteln (besonders Frauen; eigenes Geld, Teilhabeermöglichung; BVerfG: „Menschenwürde“)
 - In Wohlstandsgesellschaften vergessen
- **Nichtinanspruchnahme**: um 50-70 % (Problem?)

Wirkungen von Grundsicherung – der globale Süden

- Deutliche **Verminderung extremer Altersarmut**
 - Bzgl. unterer internationaler Armutsgrenze (1.25/1.90i\$/Tag); aber weniger bzgl. nationaler Armutsgrenzen
 - Höhere Leistungen als andere Sozialgeldtransfers
- **Anerkennung**, Statusgewinn und Teilhabesteigerung in Familie, lokaler Wirtschaft und Gesellschaft
 - **Autonomiegewinn**: De-Familialisierung, De-Klientelisierung; besonders Frauen
 - Kreditwürdigkeit
- **Befähigung**: Alte werden befähigt, Kinder und Enkel zu unterstützen
 - positive Folgen für Familienhaushalte, stärkt **intergenerationalen Zusammenhang**
 - Beispiel: HIV/Aids-Großmütter

Armutsverminderung durch Sozialrenten - Beispiele



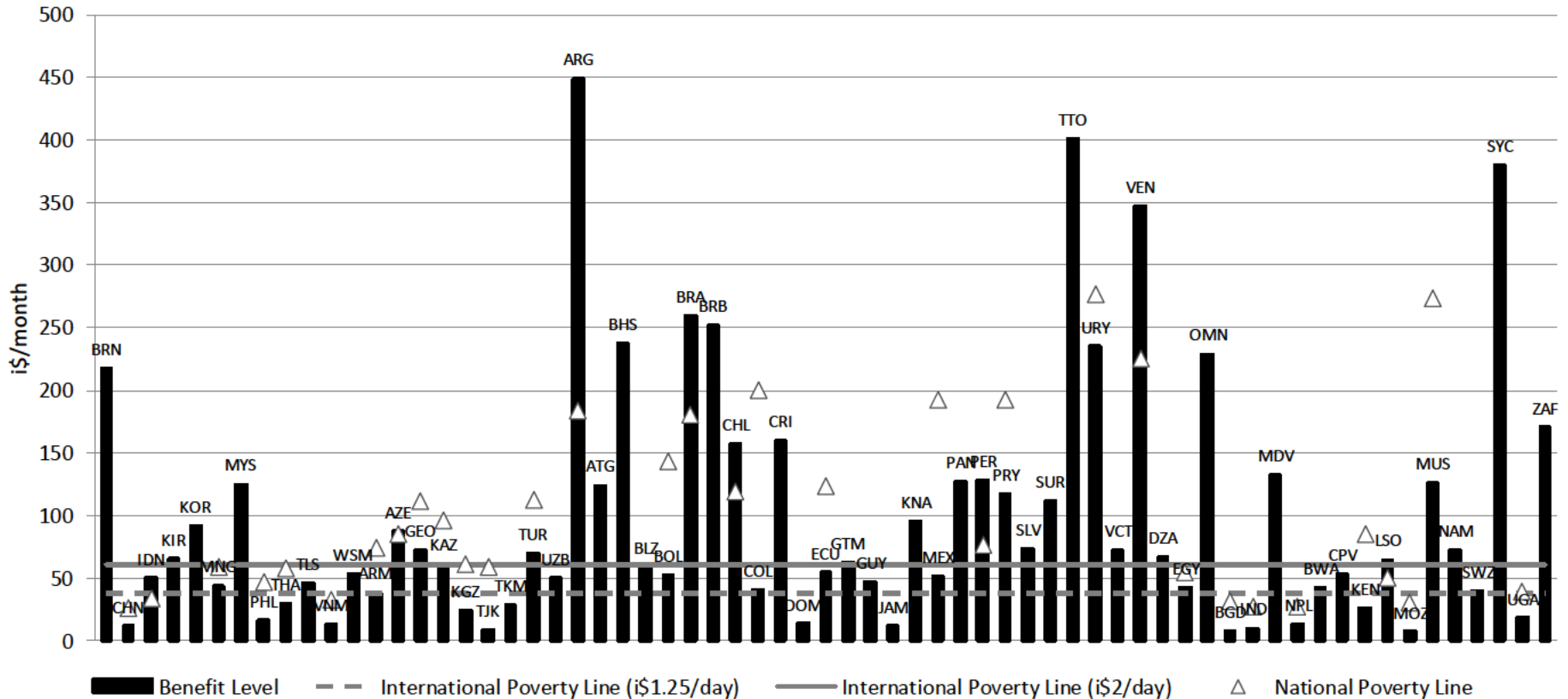
Time : MRV

Created from: The Atlas of Social Protection: Indicators of Resilience and Equity (ASPIRE)

Created on: 04/14/2015



Leistungshöhe von Sozialrenten, mit Armutsgrenzen



Quelle: FLOORCASH-SocPen, T. Böger/L. Leisering (Leisering 2019: 229)



6. Ursachen

Determinanten der Entwicklung von GS im globalen Norden

- Nach 2. Weltkrieg: Prägung der Entwicklung von GS im Alter durch den allgemeinen **Wandel**
 - **in der Sozialhilfe**
 - **In der Alterssicherung**

- Seit 1990: warum stabile Entwicklung, trotz anderweitiger Einschränkungen sozialer Leistungen? Hypothesen:
 - **Kosten begrenzt**, bei relativ hohem Nutzen
 - **Abfedern** anderweitiger einschränkender Reformen vorgeordneter Alterssicherungssysteme (Bsp. Riesterreform)



Allgemeiner Wandel der Alterssicherung nach dem 2. Weltkrieg: pro Grundsicherung

- Ausgangsmodelle: Bismarck – Beveridge
- Danach: Hybridisierung und Pluralisierung (außer Neuseeland, Irland; Leisering 2012), mit Folgen für GS:
 - **GS erweist sich als nötig:** die meisten Bismarck-Systeme bauen Mindestelemente ein („Beveridge“)
 - Umgekehrt: **GS allein reicht nicht:** viele Beveridge-Systeme setzen eine lebensstandardsichernde Schicht drauf („Bismarck “), z.B. Schweden 1959, Finnland 1961, Kanada 1965, Norwegen 1966
 - Zuletzt Ausbau betrieblicher und individuell-privater Sicherung: **verstärkter Bedarf für GS**

Allgemeiner Wandel der Sozialhilfe nach dem 2. Weltkrieg: von der Armenhilfe zur Grundsicherung

- Ausgangsmodell: Armenhilfe, Fürsorge
- Danach „**Versozialstaatlichung**“ (Modernisierung; bedürftigkeitsgeprüfte GS wird zu normaler „sozialer Sicherung“):
 - Reformen in den 1960er bis 1980er Jahren (z.B. Deutschland 1961, Schweden 1982, Finnland 1984; UK 1948)
 - Rechtsanspruch auf Sozialhilfe (D: BVerwG 1954; BVerfG 2010, noch 1951 negiert)
 - Sozio-kulturelles Existenzminimum, Leistungsausweitung
 - Stärkung sozialer Dienstleistungen
 - Zuletzt Verwaltungsmodernisierung

Namensaufwertung, z.B. „Fürsorge“ > „Sozialhilfe“ > „Grundsicherung“

Warum verbreiten sich beitragsfreie Renten im globalen Süden?

- **Sozioökonomische** und demographische Faktoren
 - Besonders: jobless de-agrarianization
- **Politische Institutionen:** Demokratie (nur wenn stabil oder neu); Autokratie (besonders bei ethnischer Homogenität)
- **Politik:** geringe Kosten, da wenige Alte; Korrelat von **Rentenprivatisierung**
- **Internationale Einflüsse:**
 - Konsens globaler Organisationen
 - HelpAge International (HAI)
 - Madrid International Plan of Action on Ageing: einflussreich, u.a. über HAI und OAU in Afrika
 - generelle globale Sozialnormen (ILO Kernarbeitsnormen)
 - Weltbank-Kampagne zu Privatisierung
- **Diskursiver Wandel:** Alte als agents of development, auch über ihre Kinder und Enkel



7. Vergleich globaler Norden und Süden



Grundsicherung im Alter – globaler Norden und Süden im Vergleich

Norden

Süden

Allgemeine Merkmale

Länder mit GS im Alter

fast 100 %

50 %

Legitimation

prekär

hoch/unterschiedlich

Rolle im Gesamtsystem öffentlicher Alterssicherung

residual

Kernsystem (neues Sozialmodell?, neuer Weg zu Universalismus)

Vergleich mit anderen Grundsicherungen

zum Teil privilegiert

privilegiert (höhere Leistungen, bessere Institutionalisierung), zweithäufigste Zielgruppe von Grundsicherungen

Leistungshöhe
(in % des Durchschnittslohns)

20 % (universal und pension tested), 18 % (bedürftigkeitsgeprüft), 26 % (in Sozialversicherung eingebaut)

37 % (universal), 11 % (pension-tested), 12 % (bedürftigkeitsgeprüft)

Grundsicherungstypen

Universale Grundsicherungen

Auslaufmodell (mit pension test: wenige)

großes Modell (ohne pension-test: 15 von 66 Staaten, meist in kleinen Staaten; mit pension test: 20 von 66)

Bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherungen (ohne nur pension-tested)

in fast allen Ländern, zum Teil nur als unterste Ebene zwei-ebiger GS

großes Modell (31 von 66)

Allgemeine Sozialhilfe als GS für Alte

sehr selten (Deutschland 1962-2003, Luxemburg, Österreich)

häufiger (einige der 54 allgemeinen Sozialhilfesysteme [20 % aller Grundsicherungen], u.a. in sehr armen Ländern, besonders Subsahara-Afrika, und in einigen wohlhabenden Ländern Ostasiens)

Bedingungsloses Grundeinkommen

nur kleine Modellversuche, primär Diskurs

nur kleine Modellversuche, primär Diskurs



8. Fazit

Gemischte Einstellungen zu Grundsicherung

- **Aktuell Ruf nach einer Grundsicherung** (nicht-bedürftigkeitsgeprüft) in vielen Ländern des Nordens und Südens
 - v.a. Grundrente, Kindergrundsicherung, allgemeines bedingungsloses Grundeinkommen
 - „Grundsicherung“ klingt gut und einfach

- Parallel: **ältere Vorbehalte** gegenüber bedürftigkeitsgeprüfter GS von links und rechts (prekäre Legitimität, ungeliebtes System)
 - Nicht-bedürftigkeitsgeprüfte GS im Sozialversicherungsstaat fremd

- Die vergleichende Empirie der letzten 70 Jahre verweist auf eine **mittlere Position zwischen Über- und Unterschätzung**:
GS ist notwendig, aber begrenzt (fundamental but residual)



Gegen Unterschätzung von GS (GS ist notwendig/fundamental)

- GS hat sich in fast allen Ländern **verbreitet** (Süden: in 50%)
- GS ist im Norden „**versozialstaatlich**“ geworden
- Auch bedürftigkeitsgeprüfte Systeme bieten **viel mehr als Geldleistungen** für Lebensunterhalt



Gegen Überschätzung von GS (GS ist begrenzt/residual)

- GS ist ein **kleineres System** am Rande des Sozialstaats (Empfängerzahlen [im Norden], Leistungshöhe)
 - Auch in Krisenzeiten; auch in Zukunft [?]
- **Bedürftigkeitsprüfung** unvermeidbar
 - Volks-/Bürgerrente Auslaufmodell (im Süden: verbreiteter, aber primär in kleinen Staaten)
 - Z.T. nur „pension test“; aber darunter meist noch Sozialhilfe
- GS kann einen **mehrebigen Sozialstaat** nicht ersetzen
 - GS bedient nur einen Teil der multiplen Gerechtigkeitsvorstellungen im Sozialstaat
 - Ein (Nur-) „GS-Staat“ verkommt zu „**residuellem Universalismus**“ (Armutstaat, soziale Spaltung, „Abspeisung“)
 - Daher systemisch denken (Gesamtsystem sozialer Sicherung zählt)



Probleme von GS-Reformen

- **Enger Reformkorridor** (Verfassungsrecht; Arbeitsmarkt, Akzeptanz/Gerechtigkeitsvorstellungen)
- Das Design einer GS ist anspruchsvoll, da die Idee einer GS **normativ und funktional unterbestimmt** ist
 - Widerstreitende Gerechtigkeitsvorstellungen, oft hybrid
 - Komplexes Design (mehrebig; vielgliedrig, mehr als Geldleistungen)
- **Dilemmata:**
 - Ziel der Begrenzung von GS-Bezug **delegitimiert** GS (Folgerung: bedürftigkeitsgeprüfte GS nicht schlecht machen)
 - Leistungserhöhungen vermehren den Kreis der Anspruchsberechtigten
 - Nicht-Anrechnung privater Vorsorge kann auch den Kreis der Anspruchsberechtigten vermehren

*Aber: alte Menschen gelten als mehr „**deserving**“ als andere Gruppen (in Europa wie im globalen Süden)*



Bielefeld University



Bielefeld University
Institute for World Society

Vielen Dank!